

PARECER Nº 211, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1422, de 2019, do Deputado Felipe Rigoni e outros, que *altera as Leis nºs 7.116, de 29 de agosto de 1983, 9.454, de 7 de abril de 1997, 13.444, de 11 de maio de 2017, e 13.460, de 26 de junho de 2017, para adotar número único para os documentos que especifica e para estabelecer o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos*; o PL nº 3.816, de 2020, do Senador Carlos Viana, que *altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a fim de tornar o número do Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Economia (CPF) referência padrão na numeração das carteiras de identidade emitidas por órgãos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*; o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 172, de 2017, da Deputada Federal Tia Eron, que *altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, para estabelecer que o número da Carteira de Identidade seja o mesmo em todo o território nacional*; e o PL nº 2.628, de 2020, do Senador Confúcio Moura, que *altera a Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN), para dispor sobre a consolidação de informações cadastrais e identitárias dos cidadãos para fins de elegibilidade a políticas públicas e para a concessão e a manutenção de benefícios sociais*.

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal as seguintes proposições em tramitação conjunta: Projeto de Lei (PL) nº 1.422, de 2019, que *altera as Leis nºs 7.116, de 29 de agosto de 1983, 9.454, de 7 de abril*



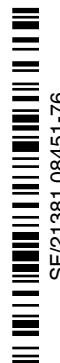
SF/21381.08451-76

de 1997, 13.444, de 11 de maio de 2017, e 13.460, de 26 de junho de 2017, para adotar número único para os documentos que especifica e para estabelecer o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos; PL nº 3.816, de 2020, do Senador Carlos Viana, que altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a fim de tornar o número do Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Economia (CPF) referência padrão na numeração das carteiras de identidade emitidas por órgãos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 172, de 2017, da Deputada Federal Tia Eron, que altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, para estabelecer que o número da Carteira de Identidade seja o mesmo em todo o território nacional; e o PL nº 2.628, de 2020, do Senador Confúcio Moura, que altera a Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN), para dispor sobre a consolidação de informações cadastrais e identitárias dos cidadãos para fins de elegibilidade a políticas públicas e para a concessão e a manutenção de benefícios sociais.

Na Câmara dos Deputados, o PL nº 1.422, de 2019, tramitou em regime de urgência, nos termos do art. 155 do Regimento Interno daquela Casa, sendo aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). O Projeto de Lei nº 1.777, de 2019, foi apensado a ela por ter o mesmo objeto.

A CTASP apreciou a matéria quanto ao mérito e ofereceu um substitutivo em que foi sugerida a atualização dos cadastros, tornando o CPF como número único, mediante um maior prazo para o aprimoramento dos bancos de dados, e, ao mesmo tempo, pretendeu-se sanar outro problema, que é a duplicação de número de CPF. No parecer, advoga-se que *a numeração do CPF será protagonista, e os indivíduos não mais terão que se recordar ou valer-se de diferentes números para que os diversos órgãos públicos, bases de dados e cadastros os identifiquem.*

O art. 1º da proposição determina que o número do CPF será único e suficiente para identificar o cidadão nos bancos de dados públicos. O § 1º desse artigo determina que o número do CPF deve constar dos documentos públicos e registro civil de pessoas naturais ou dos conselhos profissionais. O § 2º, por sua vez, impõe que o número dos novos documentos seja o mesmo do CPF.



Os arts. 2º a 5º promovem as alterações legislativas necessárias à eficácia da norma que se pretende criar, enquanto o art. 6º estabelece 90 (noventa dias) para o Poder Executivo regulamentar a futura Lei.

O art. 7º revoga a alínea *b* do inciso I do § 2º do art. 5º da Lei nº 13.444, de 2017, para determinar que o número da Identificação Civil Nacional seja o mesmo do CPF.

O art. 8º contém a cláusula de vigência.

O avulso inicial da matéria foi publicado no Diário do Senado Federal em fevereiro deste ano. Em 27 de setembro deste ano, a proposição foi encaminhada ao Plenário e tramita nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

Foram apresentadas duas Emendas à proposição. A primeira Emenda é de autoria do Senador Izalci Lucas e segunda da Senadora Rose de Freitas. As duas Emendas têm o mesmo objeto: a supressão do § 3º do art. 10-A, acrescido à Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 pelo art. 5º do PL 1.422, de 2019.

O PLC nº 172, de 2017, determina a adoção de número de identidade único nacionalmente. Já o PL nº 3.816, de 2020, impõe que a numeração da carteira de identidade corresponderá ao número do CPF.

A seu turno, o PL nº 2.628, de 2020, determina a integração entre os bancos de dados da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como impõe a adoção de mecanismos que possibilitem o cruzamento de informações constantes de bases de dados oficiais, a partir do número de inscrição no CPF do solicitante, de modo que os órgãos públicos possam verificar o cumprimento de requisitos de elegibilidade a direitos e a políticas públicas diversas, bem como possam viabilizar a concessão e a manutenção de benefícios sociais.

Analisaremos, a seguir, as Emendas e os projetos que tramitam em conjunto.



II – ANÁLISE

As proposições tramitam nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal, razão pela qual foram incluídas em pauta do Plenário sem passar por Comissões.

O objeto das proposições se insere na temática de direito civil e registros públicos, matérias sobre as quais compete privativamente à União legislar (art. 22, incisos I e XXV da Constituição Federal). Não há reserva de iniciativa a respeito dessas matérias (art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

Portanto, a iniciativa para os presentes projetos de lei é formalmente constitucional e não há reserva de iniciativa na hipótese. Ademais, não há vícios de juridicidade, regimentalidade ou de técnica legislativa nas proposições.

Após a Lei nº 7.116, de 1983, conhecida como a Lei da Carteira de Identidade, outras proposições e até mesmo leis seguiram elegendo um “número único” para os documentos de identificação. Dentre elas, gostaria de enaltecer o trabalho do ex-Senador Pedro Simon, autor do Projeto nº 32, de 1995, que deu origem a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, que instituiu o número único de Registro de Identidade Civil, que também está sendo alterada pela proposta em pauta.

Do ponto de vista do mérito, o PL nº 1.422, de 2019, nos parece conveniente e oportuno.

Realmente, entendemos que a proposição é compatível com os passos já dados pelo Poder Executivo (em parceria com o TSE, inclusive), em diversos governos, para a instituição de um banco de dados com informações biométricas dos cidadãos brasileiros, apto a favorecer os diferentes aspectos da relação dos cidadãos com o Estado.

Convém observar que a proposição não elimina as iniciativas de se implementar uma identidade nacional, nem mesmo invalida os demais instrumentos de identificação. Ao contrário, o PL apenas determina que a numeração dos novos documentos seja o mesmo do CPF. Os documentos até então emitidos continuam com sua numeração original, podendo conter em seu corpo a informação do número do CPF.



O objetivo da proposição é estabelecer um único número ao cidadão para que possa ter acesso: aos seus prontuários no Sistema Único de Saúde; aos sistemas de assistência e previdência social (Bolsa Família, BPC, registros no INSS, etc.); a informações fiscais e tributárias (Receita Federal, Fazenda Estadual e Municipal); ao exercício de obrigações políticas (alistamento eleitoral, voto); e até mesmo em caso de quaisquer situações de conflito que tenham sido mediadas pelo Poder Judiciário (delitos, sanções penais, apenamento). Isto é, um número único capaz de interligar todas as dimensões do relacionamento do indivíduo, cidadão ou não, com o Estado – em todas as suas manifestações.

Convém esclarecer, por oportuno, que a proposição não interfere na preservação das estruturas de registro de chave única dos sistemas atuais. A unificação de números cadastrais, com a adoção da numeração do CPF, trará a necessidade de ajustes procedimentais que devem ser regulados por atos infralegais.

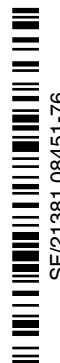
Vale ainda mencionar, que a aprovação do projeto, ora em análise, irá contribuir para a massificação de uma política pública que já é uma realidade em termos de segurança na identificação digital que é o e-CPF, aonde o cidadão já se identifica por versão eletrônica do CPF, no padrão da ICP-Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira).

Quanto às Emendas apresentadas, ambas têm o objetivo de excluir o § 3º do art. 10-A, acrescido à Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 pelo art. 5º do PL 1.422, de 2019.

O *caput* desse novo art. 10-A determina que a Administração Públicas de todos os entes da Federação deve aceitar qualquer documento com fé pública em que conste o número do CPF, dispensada a apresentação de qualquer outro documento.

Todavia, o § 3º desse mesmo artigo contém uma exceção: *Ato de cada ente federativo ou Poder poderá dispor sobre casos excepcionais ao previsto no caput deste artigo.*

É justamente esta exceção que os Senadores Izalci Lucas e Rose de Freitas pretendem excluir. Argumentam, em síntese, que a possibilidade de os subnacionais exigirem outros documentos tornaria a dispensa prevista no *caput* do artigo inútil. Haveria, segundo entendem, risco de ineficácia da norma.



A preocupação da Senadora Rose de Freitas e do Senador Izalci Lucas são pertinentes e meritórias. É válida a preocupação de não tornar a nova lei inócua. Todavia, não enxergamos no mencionado § 3º o mesmo risco identificado pelos nobres colegas.

Entendemos ser importante manter a exceção prevista nesse § 3º, porquanto esse dispositivo permite, em situações excepcionais, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam exigir algum outro documento para além do que foi apresentado pelo cidadão.

Caso haja regulamentação abusiva por algum ente subnacional, tornando a regra do *caput* do art. 10-A ineficaz, estaremos diante do mal uso da norma, que deve ser corrigido pelas vias adequadas.

Por tais razões, manifestamo-nos pelo não acolhimento dessas duas Emendas.

Como se vê, o Projeto aqui analisado engloba as regras contidas tanto no PLC nº 172, de 2017, quanto no PL nº 3.816, de 2020. Além disso, as regras propostas pelo PL nº 2.628, de 2020, já constam na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que implementou o Governo Digital.

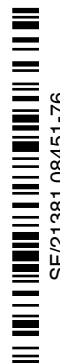
Por tais razões, entendemos que essas proposições devem ser julgadas prejudicadas, nos termos do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 1.422, de 2019, com a rejeição de todas as Emendas, e com a declaração de prejudicialidade do PLC nº 172, de 2017, do PL nº 3.816, de 2020, e do PL nº 2.628, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente



, Relator



SF/21381.08451-76

(**Trecho das notas taquigráficas** da Sessão Deliberativa Ordinária – Semipresencial, realizada em 28/09/2021 – **apreciação do PL 1422/2019**)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - MG) – Obrigado, Líder Izalci Lucas.

Eu consulto o eminente Senador Esperidião Amin acerca das Emendas nºs 1 e 2, porque no encaminhamento, está pela rejeição das emendas. V. Exa. acolheu?

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC. Como Relator.) – Sim, eu retifiquei na minha locução. Talvez tenha passado, não tenha sido percebido, mas, ao enunciar a minha análise das emendas, eu já tinha me rendido à sua conveniência, e por isso, endosso o que falou o Senador Izalci. A emenda está acolhida e é muito simples, suprime o §3º do art. 10-A.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - MG) – Perfeito, o acolhimento de ambas as emendas, nºs 1 e 2.

O SR. ESPERIDIÃO AMIN (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP - SC. Como Relator.) – Sim, porque significa uma coisa só, suprimir...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - MG) – Mesma coisa. O.k. Então a Presidência gostaria de retificar, pedindo escusas ao Plenário.

O parecer é favorável ao Projeto de Lei nº 1.422, de 2019; pela aprovação das Emendas nºs 1 e 2; e aí, pela prejudicialidade dos demais projetos aqui elencados, o nº 172, o nº 2.628 e o nº 3.816.

Para discutir a matéria, Senador Carlos Viana.